

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE PRINCIPE DE LA RÉPARATION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 24 novembre 1919, à 3 heures et demie

PAR

YVES LE TOURNEUR D'ISON

Président : M. PIÉDELIEVRE, Professeur

Suffragants { *MM. JACQUELIN, Professeur*
WAHL, Professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine (VI^e)

1919

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE PRINCIPE DE LA RÉPARATION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 24 novembre 1919, à 3 heures et demie

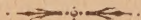
PAR

YVES LE TOURNEUR D'ISON



Président : M. PIÉDELIÈVRE, *Professeur*

Suffragants { MM. JACQUELIN, *Professeur*
WAHL, *Professeur*



PARIS

JOUBE & C^{IE}, ÉDITEURS

15, rue Racine (VI^e)

—
1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

AVANT-PROPOS

Cette étude n'a pas pour but de commenter la loi du 17 avril 1919 sur la Réparation des dommages de guerre. Des débats prolongés au Parlement et dans la presse n'ont, semble-t-il, laissé dans l'ombre rien de ce qui était essentiel à dire, si bien que nous eussions été réduit à grouper « du déjà lu ». D'autre part, cette loi est trop récente pour qu'il nous soit possible d'en démêler avec exactitude les mérites et les insuffisances ; c'est la pratique qui les révélera.

Ce que nous avons essayé ici — c'est tout d'abord de montrer que les tentatives faites dans le passé pour asseoir sur des bases solides et indiscutables le droit des victimes des dommages de guerre à la réparation intégrale se sont trouvées « vaines par quelque'endroit ».

Ni les lois, ni la jurisprudence, ni la doctrine n'ont réussi à faire de ces victimes des *créanciers* au sens technique de l'expression. Ce n'est pas que les constructions les plus ingénieuses n'aient été imaginées — soit pour mettre les dommages de guerre à la charge de la nation toute entière — soit pour en

rendre responsable les belligérants sous certaines conditions, mais ces constructions présentaient des fissures, par lesquelles s'évanouissait le droit des victimes de la guerre à la réparation intégrale. — Ce droit, et c'est là l'idée maîtresse de cette étude, ne peut être pleinement garanti que si la guerre est désormais rayée de la liste des solutions à apporter aux litiges internationaux. Naguère cela apparaissait comme une utopie, aujourd'hui c'est un espoir, demain peut-être ce sera une réalité.

Dans un discours récent, M. Viviani disait : « Le traité nous apporte une constitution de la Société des Nations qu'il nous appartiendra de reconforter dans l'avenir, surtout au point de vue financier, tribunal suprême et souverain au pied duquel toutes les nations devront apporter leurs colères, si elles ne veulent pas subir la colère des peuples libres associés » (Discours prononcé à la Commission de la paix de la Chambre des députés, 3 juillet 1919).

C'est dans la Société des Nations et sa colère vengeresse que se trouve, d'après nous, la seule solution adéquate de la difficile question de la Réparation des dommages de guerre.

LE PRINCIPE DE LA RÉPARATION

DES

Dommmages de guerre

INTRODUCTION

C'est presque toujours une entreprise hasardeuse et vaine, que de rechercher à quelle date un problème s'est pour la première fois posé ; on n'aboutit qu'à des hypothèses plus ou moins plausibles... aussi ne suivrons-nous pas M. le député Desplas, quand, dans son remarquable rapport à la Chambre des députés sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, il écrit : « Dans l'ancien droit, la conception traditionnelle de l'Etat et l'absolutisme du pouvoir royal, aussi bien que le caractère et la fréquence des guerres, ne permettent pas d'envisager l'attribution d'une réparation quelconque, même incomplète et partielle aux victimes de celle-ci. L'Etat c'est le Roi ; or les docteurs en Sorbonne enseignent couramment que les biens des sujets appartiennent

au monarque qui, par faveur spéciale en laisse à ces derniers telle part qu'il lui convient.

Comment dans ces conditions, pourrait-il, en droit ou même en conscience, être tenu de réparer le préjudice subi par ces biens ? »

C'est généralement sous cette forme que l'on se représente aujourd'hui les rapports de la Royauté et de ses sujets pendant l'Ancien Régime, mais il ne serait pas impossible que la vérité historique soit assez différente.

Voici ce qu'écrit à cet égard M. Planiol dans son *Traité de Droit civil* qui est devenu classique : Rien n'est plus faux que les idées qui ont cours en France sur l'œuvre de l'Assemblée constituante et sur l'état des terres avant la Révolution. Taine a écrit : « La Révolution est par essence une translation de propriété ; en cela consiste son support intime, sa force permanente, son moteur premier et son sens historique » (1). Sous la plume d'un tel écrivain, cette phrase ne pouvait manquer de devenir un axiome, elle domine aujourd'hui l'opinion publique française et on la répète tous les jours sous des formes variées d'un bout à l'autre du monde politique. Cela ne l'empêche pas d'être une erreur, ceux qui la tiennent pour vraie ne peuvent rien comprendre à l'œuvre juridique de la Révolution. La grande évolution his-

1. Taine, *La Révolution*, t. I, p. 386.

torique qui a lentement exproprié le seigneur au profit du vassal ou tenancier, était déjà achevée avant 1789. La Révolution a affranchi la terre des redevances qui la grevaient, elle n'a pas eu à opérer un déplacement de propriété, qui était chose faite » (1).

Il n'est donc pas du tout certain, comme l'affirme M. le député Desplas, que la question de la Réparation des dommages de guerre ne pouvait pas se poser avant 1789. Il est d'ailleurs exact qu'elle est devenue plus aiguë à partir de cette date et que la Révolution l'a mise à l'ordre du jour des préoccupations publiques. Il y a de cela diverses raisons. Sous l'influence des philosophes du XVIII^e siècle, les idées de fraternité humaine prennent un essor nouveau. Sans doute l'Antiquité ne les avait point entièrement méconnues, à preuve l'immortelle parole : « *Homo sum et nihil humani a me alienum puto*, je suis homme et rien de ce qui touche l'homme ne m'est étranger. » Sans doute encore le Christianisme en avait fait la base de son programme moral ; mais au contact des réalités, les idées de fraternité s'étaient altérées et anémiées, et c'est à Rousseau que revient l'honneur de leur avoir infusé un sang nouveau et de les avoir fait pénétrer plus profondément dans les consciences et dans les cœurs.

D'autre part, les Nations s'étaient bien consti-

1. Planiol, *Droit civil*, t. I. p. 740.

tuées au cours des ^{xvi}e et ^{xvii}e siècles ; il demeure vrai pourtant que la Révolution a mis le sceau à cette évolution qui s'est faite « avec la puissante lenteur des phénomènes historiques », en proclamant l'unité et l'indivisibilité de la République.

Il ne faut pas oublier non plus que la Révolution était en lutte avec un monde d'ennemis et qu'elle ne pouvait espérer vaincre qu'en faisant bloc contre ses adversaires ; sous peine d'un amoindrissement de forces et d'énergies ne devait-elle pas décider que si des Français souffraient de la guerre plus que d'autres, ils seraient indemnisés ?

Tels sont, semble-t-il, les motifs principaux pour lesquels la Révolution a pris plus de souci que la Royauté de la réparation des dommages de guerre. Depuis, cette question n'est jamais tombée dans un complet oubli, elle a pu sommeiller dans les périodes de paix, mais pour se réveiller dès qu'une guerre éclatait, comme nous le verrons dans les pages qui vont suivre. Disons même, et c'est sur cette remarque que s'achèvera cette introduction, que le problème de la Réparation des dommages de guerre n'a cessé de devenir plus préoccupant, parce que d'une part, les sentiments altruistes se sont développés aux dépens de l'égoïsme : témoin toute l'œuvre sociale du ^{xix}e siècle ; parce que, d'autre part, les guerres sont aujourd'hui plus dévastatrices qu'elles n'étaient autrefois, la science s'étant mise au service de la barbarie.

I. — HISTORIQUE

La première loi que l'on connaisse sur la réparation des dommages de guerre est du 11 août 1792. Elle est donc l'œuvre de l'Assemblée législative, sa portée est assez modeste ; elle organise un système de recours en faveur des victimes de la guerre.

La Convention entreprit de faire plus et mieux : par un décret du 27 février 1793, elle décida que les victimes de la guerre avaient droit à la réparation intégrale du préjudice subi, mais comme tant d'autres déclarations de la Convention, celle-ci resta platonique.

Sous la pression des nécessités, le Directoire revint en arrière et par une loi du 19 Vendémiaire an VI (10 octobre 1797), il remplaça l'idée du droit par l'idée du secours, se montrant même moins généreux que ne l'avait été l'Assemblée législative. Cette attitude s'explique par l'état des finances de la France, qui était alors lamentable.

Ici s'ouvre une très longue période pendant laquelle le problème de la réparation des dommages de guerre, s'il continue de solliciter l'attention d'assez

nombreux écrivains, n'est pas envisagé dans son ensemble par les assemblées législatives :

Ni le Premier Empire, ni la Restauration, ni la Monarchie de Juillet, ni même la République de 1848 ne s'en préoccupent, sauf d'une façon fragmentaire. Ils paraissent tenir pour évident que la guerre est assimilable à un cataclysme naturel et que par suite elle constitue un cas de force majeure et ne peut ouvrir aucun droit à indemnité. Des secours sont seulement alloués à différentes reprises : un arrêté consulaire du 3 Brumaire an XII décide que les citoyens qui auront souffert des bombardements tentés par les Anglais seront indemnisés aux frais de l'Etat. De même d'un décret du 5 Prairial an XII, 44.345 fr. 10 sont accordés aux victimes ! Comme l'observe M. Jèze : « Ce chiffre seul malgré les centimes, c'est la démonstration certaine que toutes les victimes ne furent pas intégralement indemnisées » (1). La Restauration par une loi du 28 avril 1816 alloue aussi des secours : « Outre les dix millions accordés par le Roi sur la liste civile, toutes les contributions arriérées et dues au 1^{er} janvier 1815 seront employées en dégrèvements et secours pour les départements qui ont le plus souffert pendant l'occupation militaire de 1815 (art. 8) » (2). Il con-

1. Jèze, *la Réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre*, p. 64.

2. *Id.*

viendra de rechercher au cours de cette étude si certaines dispositions du Code civil n'eussent point été susceptibles de fonder une action en réparation au profit des victimes de la guerre. Il suffit pour l'instant de noter qu'en tous cas on n'en trouve point d'expresses.

En 1853 sous le second empire, un décret du 10 août proclame l'irresponsabilité de l'Etat à raison des actes dommageables commis par ses propres troupes : « Toute occupation toute privation de jouissance, toute démolition, destruction et autres dommages résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise, soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvrent aucun droit à indemnité ». C'est catégorique et cela ne souleva pas de protestations.

Ce texte ne faisait en effet que consacrer un état de chose admis par la jurisprudence unanime des tribunaux soit civils, soit administratifs, et même par l'immense majorité des auteurs.

Vint la guerre de 1870 et, à sa suite, l'invasion. Devant les désastres exceptionnels subis par les départements où la lutte avait fait rage, l'Assemblée Nationale vota le 6 septembre 1871 une loi destinée, c'était son titre même, « à faire supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réqui-

sitions et dommages de toute nature, causés par l'invasion ».

C'est une observation souvent faite que le contenu des lois ne répond par toujours à l'intitulé, ce fut le cas ici.

M. Fernand Faure, professeur de statistique à la Faculté de Droit de Paris a démontré dans un cours de Doctorat (1914-15) que la réparation des dommages provenant de la guerre de 1870-71, fut loin d'être intégrale, elle n'atteignit même pas la proportion de 50 o/o.

La France vaincue avait la charge d'une dette écrasante et les possibilités financières ne permettaient pas à l'Assemblée Nationale de faire ce qu'elle eut désiré. M. Buffet, député des Vosges, défendit bien à la tribune avec une extrême vigueur le principe du droit à indemnité intégrale, mais par suite des nécessités budgétaires, il ne put réussir à entraîner ses collègues qui se rangèrent à l'opinion du Chef de l'Etat. Or si celui-ci admettait que les victimes de la guerre devaient être dédommagées d'une manière large, il affirmait par contre « que les principes du droit public ne permettaient pas de reconnaître l'existence d'une créance véritable, naissant des dommages causés par la guerre (1) ». En somme l'Assemblée Nationale reprenait la tra-

1. Larnaude, *Cours de Doctorat*, 1915-1916.

dition de l'Assemblée Législative et non point celle de la Convention. Sans doute elle ne parlait plus de secours, mais de dédommagement, expression plus agréable à l'oreille, mais, dans la vérité des choses, rien n'était changé.

Quelques années plus tard (28 juillet 1874) la France s'étant plus rapidement relevée de ses ruines qu'on ne pouvait l'espérer, l'Assemblée Nationale étendait à diverses catégories de sinistrés le bénéfice de la loi du 6 septembre 1871, mais elle restait fidèle à la thèse du secours : « Par dérogation à la législation existante et à titre exceptionnel, il sera accordé un dédommagement... »

Aucun doute n'est donc permis : Ni en 1871, ni en 1874, l'Assemblée Nationale n'a admis que les victimes de la guerre de 1870-71 puissent se présenter à titre de créanciers vis-à-vis de l'Etat. Des secours leur sont alloués, aussi larges qu'il se peut, étant donné le malheur des temps, mais inférieurs au préjudice subi.

A la veille de la guerre de 1914, les précédents législatifs étaient donc tous, sauf le décret de la Convention qui n'avait été qu'une manifestation platonique, dans le sens de la théorie du secours et non dans le sens de la théorie du droit.

Le point de vue va se modifier du tout au tout avec une proposition de loi déposée par M. Louis Marin le 16 mars 1914 et reprise le 5 juin 1914 par

application de l'article 18 du Règlement de la Chambre des Députés. Bien que cette proposition n'ait pas été votée, il serait difficile de la passer sous silence tant elle est ingénieuse et intéressante.

Dans son rapport précité, M. Desplas en donne une excellente analyse que l'on nous permettra de reproduire : « Notre distingué collègue s'est principalement préoccupé de mettre en harmonie notre législation intérieure avec les dispositions de l'article 3 de la Convention de La Haye de 1907, en même temps qu'avec notre conception nouvelle de solidarité nationale... M. Marin constate que si l'article précité en établissant la responsabilité pécuniaire du belligérant qui aura violé les lois de la guerre, constitue un important progrès sur le passé, il n'aurait pour effet d'assurer la réparation que d'un petit nombre d'actes dommageables et encore faudrait-il que les victimes de ces actes pussent faire la preuve, qu'ils ont été accomplis sans nécessité militaire... d'autant que, d'autre part, à l'heure actuelle en France, les dommages divers causés aux habitants par une armée ennemie sont à la charge seulement des habitants du territoire envahi, des départements ou des communes occupées... (1) »

En résumé, M. Marin distingue deux catégories de dommages de guerre : ceux qui proviennent des

1. Rapport *Desplas*, p. 120.

armées ennemies et qui ne sont point justifiés par des nécessités militaires, et ceux qui proviennent soit des armées ennemies, soit des armées nationales ou alliées et qui résultent de faits conformes aux lois de la guerre.

Dans un cas comme dans l'autre, l'Etat indemnisera ses propres nationaux, mais avec cette différence essentielle que dans la première hypothèse, il aura un recours contre l'Etat adverse qui aura violé les conventions de La Haye, alors que pour la seconde, il sera le payeur définitif.

Si rationnelle que cette distinction paraisse au premier abord, elle ne nous semble pas à l'abri de toute critique. Deux parts seraient ainsi faites dans les indemnités versées aux victimes : l'une, celle qui a été envisagée à La Haye, serait encaissée en vertu d'un véritable droit ; mais l'autre ? sur quelle base juridique pourrait-on la fonder ?

M. Marin a prévu l'objection et voici comment il essaie d'y répondre : « Ce que la rigueur du droit a refusé jusqu'à ce jour aux victimes de la guerre, l'apparition d'un principe nouveau va nous conduire à le leur accorder. C'est un principe de justice distributive, en vertu duquel chacun doit concourir aux charges publiques dans la mesure de ses facultés. Or si les individus lésés par le fonctionnement des services publics n'avaient ni recours ni réparation possibles, il en résulterait qu'une charge utile

et profitable à tous serait au point de vue de ses conséquences dommageables, supportée par un seul ; le second principe a comme conséquence de rendre la puissance publique responsable, non seulement du fonctionnement fautif mais *même du fonctionnement régulier*, qui se trouverait pourtant à raison de ses conséquences, préjudiciable à celui-ci, à celui-là ; autrement dit, la justice distributive entraîne pour l'Etat, en outre de la responsabilité pour faute, la responsabilité pour risque... »

Ce n'est pas le lieu de discuter cette conception grandiose, nous la retrouverons quand nous examinerons les constructions doctrinales sur lesquelles on a essayé de fonder le droit à indemnité intégrale. Peut-être pourrons-nous démontrer alors, qu'elle aboutirait à des conséquences telles que toute la machine gouvernementale serait paralysée ou que l'équilibre budgétaire des Etats les plus riches serait à jamais impossible.

Lorsque la guerre actuelle éclata, la France n'avait donc pas de législation systématique sur la question de la réparation des dommages provenant des hostilités. Pour les mêmes raisons que sous la Révolution, le pays étant à nouveau en danger, le gouvernement se préoccupa presque immédiatement de l'angoissant problème — sous la pression de l'opinion publique « lorsqu'au lendemain de la victoire de la Marne, l'héroïsme de nos soldats ayant chassé

l'ennemi d'une partie du territoire qu'il avait envahi, la France put constater les dévastations systématiques qui marquaient chaque pas de l'invasion allemande, quand elle vit arriver la foule lamentable et tragique des réfugiés chassés de leurs foyers détruits, lorsqu'elle apprit qu'aux crimes monstrueux contre les personnes, se joignaient les crimes calculés contre les choses, l'incendie et le vol disciplinés et organisés ; aux sentiments d'indignation et de colère qui se manifestèrent contre les envahisseurs, se joignirent les manifestations d'une ardente solidarité à l'égard des victimes.

Il apparut à tous que la France avait le devoir de réparer, parmi les souffrances et les pertes qu'elles avaient éprouvées, tout ce qui était réparable. Les Français comprirent tous avec un sûr instinct qu'en frappant et ruinant les habitants des régions envahies, c'était la France que l'ennemi avait voulu atteindre et ruiner, et que dès lors le plus sûr moyen de déjouer son barbare calcul, consistait à relever les ruines entassées par lui et à rendre plus prospères les régions dont il croyait avoir détruit à jamais la prospérité ; aussi lorsque dans la circulaire du 27 octobre 1914, le gouvernement manifestait son intention de « faire appel aux régions que leur éloignement préserva des atteintes de l'ennemi pour leur demander d'apporter aux départements envahis le secours de leurs propres ressources » et

lorsque dans la déclaration du 22 décembre 1914, le Ministre des Finances prenait au nom de la France l'engagement de remplir le devoir de solidarité nationale à l'égard des Français en détresse, lorsque le Parlement en votant la loi du 26 décembre 1914, affirmait le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre — ils ne faisaient que traduire les intentions et les désirs unanimes du pays » (1).

Ce serait se méprendre et s'illusionner que d'attribuer une grande portée juridique aux engagements que l'on vient de rappeler, si retentissants qu'ils aient été. Comme l'observe M. Larnaude, l'éminent doyen de la Faculté de Droit, « la législation sur les dommages résultant de la guerre n'a pas été abrogée par la déclaration gouvernementale du 22 décembre, ni par la loi du 26 décembre 1914. Elle reste ce qu'elle était avant et ne sera remplacée en totalité ou en partie que par la loi en préparation. Ce n'est pas devant des juges que la cause des victimes de la guerre peut être dès à présent portée, elle est encore pendante devant les Chambres et dépend d'elles seules », autrement dit, les actes précités n'avaient pas la vertu de créer une législation des dommages de guerre jusqu'ici inexistante.

C'est pour combler cette lacune que le gouverne-

1. Desplas, Rapport, p. 57-58.

ment le 11 mai 1915 a déposé un projet loi qui devait enfin aboutir à la loi du 17 avril 1919 dont l'article 2 déclare :

« Les dommages certains, matériels et directs, causés en France et en Algérie aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre ouvrent droit à la *réparation intégrale* instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi. »

La République s'inspirerait donc de la Convention? Mais peut-être n'est-ce qu'une façade et l'économie de cette loi que nous analyserons plus loin serait-elle mieux en harmonie avec la thèse du secours qu'avec celle du droit?

Mais les lois ne sont pas la seule source du droit, encore qu'aujourd'hui elles soient de beaucoup la plus importante. Au-dessous d'elles il y a la jurisprudence, dont le rôle a été bien mis en lumière par M. Planiol : « On appelle jurisprudence la façon dont les lois sont interprétées par les tribunaux ; comparé au rôle du législateur, le rôle du juge semble modeste, en réalité il est presque égal. En effet la loi n'a de valeur que si on l'applique, or il y a un fait universel et inévitable : l'interprétation des lois par l'autorité judiciaire fournit mille occasions de modifier la règle légale et parfois même le juge en arrive à paralyser les volon-

tés du législateur (1). » Et ailleurs le savant professeur ajoute :

« En fait les règles jurisprudentielles établies depuis 1804 forment aujourd'hui une masse considérable (2). » Il est donc essentiel d'indiquer les solutions données par la jurisprudence au problème de la réparation des dommages de guerre.

1. Planiol, *loc. cit.*, p. 44.

2. Planiol, *loc. cit.*, p. 6.

II. — LA JURISPRUDENCE

Il convient tout d'abord de se demander à la porte de quel prétoire devrait frapper la victime de dommages de guerre qui réclamerait une indemnité. Devrait-elle introduire son action devant les tribunaux administratifs ? Devrait-elle au contraire s'adresser aux tribunaux judiciaires ? ou bien enfin pourrait-elle choisir à son gré ?

Il semble au premier abord que les tribunaux judiciaires devraient se déclarer incompétents.

En effet c'est une idée aujourd'hui reçue que la guerre est un rapport d'Etat à Etat. Pendant des siècles il en fut autrement ; c'est croyons-nous à Rousseau que revient le mérite d'avoir le premier très nettement exposé la conception nouvelle :

« C'est le rapport des choses et non des hommes qui constitue la guerre, et l'état de guerre ne pouvant naître des simples relations personnelles, mais seulement des relations réelles, la guerre privée ou d'homme à homme ne peut exister ni dans l'état de nature où il n'y a point de propriété constante, ni dans l'état social où tout est sous l'autorité des lois...

la guerre n'est donc point une relation d'homme à homme mais une relation d'Etat à Etat dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni même comme citoyens, mais comme soldats, non point comme membres de la patrie mais comme ses défenseurs. Enfin chaque Etat ne peut avoir pour ennemis que d'autres Etats et non pas des hommes, attendu qu'entre choses de diverses natures, on ne peut fixer un vrai rapport... Ces principes ne sont pas ceux de Grotius, ils ne sont pas fondés sur des autorités de poètes, mais ils dérivent de la nature des choses et sont fondés sur la raison (1). »

Cet éloquent passage, encore qu'un peu trop enveloppé de phraséologie, a beaucoup contribué à faire triompher l'idée que la guerre est l'attribut exclusif de la souveraineté. Dès lors comment en France, les tribunaux judiciaires pourraient-ils être appelés à connaître de ses suites ? Des textes législatifs précis paraissent le leur interdire. Dans ce sens l'on peut citer l'article 13, titre II de la loi des 16-24 août 1790 :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives.

Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, trou-

1. Rousseau, *Contrat social*, liv. I, chap. IV.

bler de quelque façon que ce soit les opérations des corps administratifs ».

Le Code pénal contient des dispositions analogues : « Seront coupables de forfaiture et punis de dégradation civique... 2° les juges, les procureurs généraux, ou du Roi, ou leurs substituts, les officiers de police judiciaire qui auraient excédé leur pouvoir en s'immisçant dans les matières attribuées aux autorités administratives, soit en faisant des règlements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter des ordres émanés de l'administration ou qui, ayant permis ou ordonné de citer des administrateurs pour raisons de l'exercice de leurs fonctions, auraient persisté dans l'exécution de leurs jugements ou ordonnances, nonobstant l'annulation qui en aurait été prononcée ou le conflit qui leur aurait été notifié » (1).

On a beaucoup discuté sur le sens exact de ces textes assez obscurs qui ne s'éclairent que si l'on connaît les abus des Parlements sous l'ancien Régime. Mais dans la pratique, ils ont été interprétés dans ce sens qu'ils enlevaient toute compétence aux tribunaux judiciaires en ce qui touche les actes de puissance publique.

En principe le contentieux de ces actes ne relève

1. Code pénal, art. 127.

que des tribunaux administratifs et presque exclusivement du Conseil d'Etat.

Il y a très longtemps que la jurisprudence est fixée à cet égard et il n'y a aucune tendance à ce qu'elle se modifie, bien au contraire. Pendant la guerre de Crimée un armateur de Fécamp avait loué à l'Etat un de ses navires, *l'Iris*, dans le but de transporter des vivres et des munitions dans un port de la Mer Noire. Il avait été spécifié dans l'acte de location que si le bateau périssait par risques de guerre, l'Etat indemniserait le propriétaire, ce dernier d'autre part avait assuré son vaisseau contre les risques de mer à une Compagnie privée. *L'Iris* fut jeté par la tempête devant le port de Sébastopol et fut coulé par les canons de la place. Le tribunal de Fécamp et la Cour de Rouen jugèrent qu'il n'y avait pas eu risque de mer, déboutèrent le propriétaire du navire de sa demande contre la compagnie d'assurances et le renvoyèrent à se pourvoir par les voies de droit ; preuve qu'ils estimaient n'être pas compétents quant aux risques de guerre et à la responsabilité de l'Etat.

Il peut cependant subsister quelques doutes sur la jurisprudence qui ferme les tribunaux judiciaires devant les victimes des dommages de guerre. D'excellents auteurs, notamment MM. Aucoc, Ducrocq et Laferrière soutiennent que l'autorité judiciaire serait la gardienne du droit de propriété. Cette opi-

nion a même été consacrée par un arrêt fort célèbre du Conseil d'Etat en 1867. Dans un discours prononcé au Sénat en 1861, le Prince Napoléon s'était laissé entraîner à de violentes attaques contre les d'Orléans. Le Duc d'Aumale répliqua par un opuscule assez vif. Le gouvernement impérial donna l'ordre de saisir, non seulement ledit opuscule, mais encore toutes les publications émanant de personnes bannies du territoire, en conséquence de quoi, les exemplaires de *l'Histoire des Princes de Condé* par le Duc d'Aumale furent saisis chez l'éditeur Michel Lévy. Le Prince et l'éditeur se pourvurent devant le Conseil d'Etat et furent déboutés pour diverses raisons, entre autres [parce qu'il s'agissait de la validité d'une saisie et que si un tel acte échappait à la juridiction administrative, il restait soumis au contrôle de la juridiction judiciaire, juge de toute atteinte portée à l'état civil, à la propriété ou à la liberté des citoyens (1)].

Il y a dans cette opinion une part indéniable de vérité. On en a la preuve notamment dans l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette opération est placée sous le contrôle du Tribunal civil de première instance et de la Cour de cassation, mais il convient d'observer que l'on est ici en face d'une loi expresse : La loi du 3 mai 1841. Cet exemple n'en

1. Conseil d'Etat, 9 mai 1867, D. 67. 3. 49 S. 67. 2. 124.

reste pas moins assez suggestif, car jusqu'en 1810 les autorités administratives avaient pleins pouvoirs en cette matière : « Le Conseil de préfecture prononcera... sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés (1). »

Mais voici qui est plus démonstratif encore : il s'agit de ce qu'on appelle l'expropriation indirecte : M. Berthélemy en donne la définition suivante : « Il peut arriver que par suite d'opérations juridiques ou d'acte matériels, l'administration occupe d'une manière définitive une propriété privée sans avoir pu ou dû recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, on se trouve alors en présence de ce qu'on appelle l'expropriation tacite ou indirecte (2). »

On pourrait en citer de nombreux exemples, nous ne retiendrons ici que le plus curieux et le plus discuté : Des commissions administratives sont chargées de constater les limites naturelles soit des rivages de la mer, soit des fleuves et rivières navigables ou flottables. Il arrive que ces commissions, pour des motifs quelconques, empiètent sur des propriétés privées. Les propriétaires ainsi lésés ont d'abord un recours devant le Conseil d'Etat dans le but de faire

1. Loi du 28 Pluviôse an VIII, art. 4.

2. Berthélemy, *Droit administratif*, p. 600.

annuler ces délimitations abusives. S'ils échouent, ils sont encore admis à plaider devant les tribunaux judiciaires pour se faire indemniser.

Cette jurisprudence est vivement contestée par M. Berthélemy : « De deux choses l'une, écrit-il, ou bien la délimitation administrative est tenue pour exacte et il ne saurait sans contradiction de l'acte administratif être jugé qu'elle empiète sur la propriété privée, ou bien il y a réellement empiètement sur la propriété privée, mais alors c'est que la délimitation est inexacte et son inexactitude ne peut être déclarée que par le Conseil d'Etat » (1).

Il n'empêche que, de l'aveu même du savant professeur, la Cour de cassation et même le Tribunal des Conflits ont consacré le principe du double recours. Contrairement au Conseil d'Etat, « la Cour de cassation s'est arrêtée en chemin et a admis tout de même le recours devant les tribunaux judiciaires. Ce recours tend à faire constater l'empiètement, non à faire rectifier la limite ; l'empiètement constaté, si l'administration ne rectifie pas, la délimitation subsistera, mais le propriétaire sera indemnisé.

Cette solution a été définitivement consacrée par deux arrêts célèbres du Tribunal des Conflits : l'un du 11 janvier 1873 : Paris Labrosse, S. 73. 2. 25 ; l'autre du 1^{er} mars 1873 : Guillie, D. 73. 2. 70, S. 74. 2. 6. (2) »

1. Berthélemy, *loc. cit* p. 478.

2. Berthélemy, *loc. cit.*, p. 479.

Moins ce double recours est rationnel et plus il démontre — ce qui seul importe à notre sujet — que la doctrine qui fait de l'autorité judiciaire la gardienne de l'autorité privée a de fortes racines.

Concluons donc que, si les victimes des dommages de guerre frappaient aux portes des tribunaux judiciaires, elles ne se verraient peut-être pas évincées pour raison d'incompétence, mais leur sort n'en serait pas plus enviable pour cela. On en a la preuve dans une ordonnance toute récente de l'ex-président Monnier :

« Attendu qu'Augé, propriétaire d'un immeuble sis à Neuilly, rue Chauveau, 83, qui dans la nuit du 20 au 21 mars 1915, aurait été gravement endommagé par une bombe, a assigné la ville de Neuilly et le ministre de l'Intérieur aux fins de nomination par nous d'un expert, qui aurait pour mission de visiter les lieux, de procéder au constat des dommages, d'en fixer les causes et l'étendue et d'en déterminer l'évaluation — mais attendu qu'avant de statuer sur le fond de la demande il est nécessaire d'en examiner le principe et de décider sur sa recevabilité ; or, attendu qu'en l'état actuel de la législation, la responsabilité judiciaire des communes ou de l'Etat n'est pas engagée quand la responsabilité sollicitée est motivée comme en l'espèce par des dommages qui sont la conséquence des faits de guerre, que dès lors, la demande du sieur Augé en l'état des

motifs sur lesquels il l'a fait reposer, doit d'ores et déjà être déclarée irrecevable » (1).

C'est l'application pure et simple de la maxime juridique qui domine la procédure :

Pas de droit, pas d'action.

Qu'est-ce en effet que l'action, sinon le droit en mouvement ?

Cette formule toujours vraie en procédure civile ne l'est pas entièrement en procédure administrative. Il existe des cas où les tribunaux administratifs déclarent recevables des recours dans lesquels le demandeur invoque non pas la lésion d'un droit — mais bien la lésion d'un intérêt — même assez vague.

Le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat est recevable par cela seul que le requérant peut justifier d'un intérêt. Dès lors, les chances des victimes de dommages de guerre ne seraient-elles pas meilleures devant le Conseil d'Etat que devant les tribunaux civils ?

Jusqu'en 1903 la responsabilité civile de l'Etat n'était pleinement reconnue que dans une catégorie d'hypothèses : c'est à savoir toutes les fois qu'une faute avait été commise par les fonctionnaires de l'Etat dans la gestion de son domaine privé. La faute, au contraire, concernait-elle un acte d'autorité ou de puissance publique, l'Etat était en principe déclaré

1. Desplas, *loc. cit.*

irresponsable. Il a été ainsi jugé notamment dans un arrêt du Conseil d'Etat de date encore assez récente :

« Considérant qu'il est de principe que l'Etat n'est pas en tant que puissance publique et notamment en ce qui concerne les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents... qu'en admettant même, que Lepreux put relever une faute personnelle de la part des agents... chargés d'assurer la sécurité sur la voie publique, il ne serait pas fondé à soutenir que l'Etat dut en être déclaré personnellement responsable » (1).

M. Berthélemy estime que dans l'état actuel du Droit Français, ces décisions étaient logiques : « Les torts du souverain ne se réparent pas, n'est-ce pas évident, quand il s'agit de l'exercice de la souveraineté par l'organe législatif et ne sait-on pas, que le pouvoir de légiférer implique le pouvoir de faire des lois iniques ? »

Le pouvoir de juger comporte aussi le pouvoir de rendre des arrêts injustes. Ces raisonnements sont rigoureusement exacts ; mais il ne convient pas de s'arrêter en chemin. Pour les mêmes motifs, le pouvoir d'exercer l'autorité administrative implique le pouvoir de donner des ordres susceptibles d'entraîner des dommages sans que l'Etat ait plus à en

1. Conseil d'Etat, 13 janvier 1900. S. 1900. 3. 1.

répondre qu'il ne répond des conséquences d'arrêts injustes ou de lois injustes.

L'administration dans la sphère de son activité n'est pas moins souveraine que la justice dans les limites de sa compétence. Quand un arrêt de justice est illégal, on peut en obtenir la cassation sans que l'Etat indemnise la victime des dommages qu'il a pu produire ; cela est tellement conforme au bon sens que nul ne proteste contre ce fâcheux résultat de l'imperfection des services judiciaires. Disons de même que l'administré, lésé par un règlement illégal, en obtiendra l'annulation sans que l'Etat ait à l'indemniser des dommages qu'a pu produire l'acte annulé. Les deux solutions sont identiques » (1).

Alors que M. Berthélemy approuve ainsi la jurisprudence du Conseil d'Etat antérieure à 1903, l'un de ses collègues la critique vivement : « En faisant, dit M. Jacquelin, décroître la responsabilité de l'Etat jusqu'à la supprimer au fur et à mesure que l'acte était plus grave et que l'Etat avait plus d'intérêt à se soustraire à toute responsabilité, la conséquence était que l'individu trouvait d'autant moins de garanties qu'il eut eu plus d'intérêt à en posséder (2). »

Quoi qu'il en soit le Conseil d'Etat a presque du

1. Berthélemy, *loc. cit.*, p. 74.

2. Jacquelin à son cours de Doctorat.

tout au tout modifie sa façon de voir à partir de 1903. Il n'hésite plus à prononcer contre l'Etat des dommages-intérêts à raison des fautes que ses agents peuvent commettre en ce qui concerne les actes d'autorité, de puissance publique.

De nombreux arrêts sont intervenus dans ce sens ; il suffira d'en citer quelques-uns, d'abord l'arrêt Zimmermann (Conseil d'Etat, 27 février 1903) : Le sieur Z... était propriétaire d'une sablière riveraine de la Nive. Le Préfet des Basses-Pyrénées par un arrêté illégal de délimitation engloba cette sablière dans le lit de la rivière et en fit démolir les clôtures comme installées sur le domaine public. Le Conseil d'Etat déclara l'arrêté nul et ordonna que Z... serait indemnisé (1).

Puis l'arrêt Le Berre (Conseil d'Etat, 29 mai 1903). Un sous-officier est frappé de deux cassations de grade annulées par la suite. Il réclame une indemnité. Le Conseil d'Etat rejette sa demande mais non pas — qu'on veuille bien le remarquer — en la déclarant irrecevable. Il l'estime seulement mal fondée parce que Le Berre a reçu des compensations suffisantes : rappel de solde, médaille militaire...

De l'aveu des commissaires du gouvernement, M. Romieu dans l'affaire Zimmermann et M. Teissier dans l'affaire Le Berre « il ne suffit plus à l'admi-

1. Sirey 1905. 3. 17.

nistration, pour échapper à toute responsabilité d'invoquer le caractère de la puissance publique » il importe d'ajouter que d'après le Conseil d'Etat, « la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans les services multiples ne peut être réglé par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier, que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. »

M. Berthélemy, citant en partie M. Jèze, a donné un intéressant commentaire de cette jurisprudence : « Cela revient à dire qu'en aucune hypothèse l'Etat n'est responsable civilement des dommages que causent ses agents. Il indemniserà certes, parce qu'il est équitable. La réclamation aux fins d'indemnité ne sera cependant pas l'exercice d'un droit... L'indemnité allouée cesse d'être une légitime réparation pour devenir *une faveur accordée par le Conseil d'Etat quand il le jugera à propos* et destinée à éviter ou à atténuer une injustice (1). »

Le distingué professeur observe encore que cela pourrait mener loin « s'il est entendu que tout dommage injuste occasionné par l'exercice de la puis-

1. Berthélemy, *loc. cit.*, p. 79.

sance publique justifie une réparation pécuniaire même sans qu'un texte l'ait prévu, il nous est impossible d'apercevoir par quel argument de fait ou de droit le Conseil excuserait le refus d'indemnité que lui demanderait un inculpé bénéficiaire d'une ordonnance de non-lieu et victime d'une fâcheuse détention préventive (1). »

Quelque contestable que puisse être en droit pur la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans la pratique elle a eu de fort heureux résultats. Le Conseil a repris la tradition des préteurs romains qui s'arrogeaient comme on sait le pouvoir d'assouplir, de compléter et même de corriger les règles du Droit civil trop formaliste et trop rigide...

— Bien qu'aucun texte législatif ne consacrat avant 1919 le droit des victimes des dommages de guerre à une réparation, le Conseil d'Etat n'aurait-il pas pu en vertu des principes supérieurs d'équité dont il s'est constitué le gardien, décider qu'elles peuvent prétendre à une indemnité et la leur attribuer ? Il n'est point allé jusque-là, encore qu'il ait sans cesse élargi la sphère des cas où il indemnise sans appuyer ses arrêts sur des textes précis.

Jusqu'à une date toute récente — 1906 — le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits ont rangé les faits de guerre parmi les actes de gouvernement

1. Berthélemy, *loc. cit.*

(12 février 1870, Limantoux ; 15 novembre 1879, Sicart ; 23 juillet 1875, Villebrun). Dans des arrêts du 11 février et du 15 mars 1875 ces deux hautes juridictions ont reconnu le droit à indemnité « quand le dommage causé par les autorités nationales n'est pas une conséquence nécessaire et impérieuse de la lutte ». Preuve du souci qu'elles ont de protéger le plus possible les droits de l'individu, mais preuve aussi, que d'après elle, les faits de guerre proprement dit n'ouvrent pas d'action en indemnité.

Donc, c'est un fait indéniable que pour le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, les dommages de guerre ne sauraient mettre en jeu la responsabilité de l'Etat. Il reste à en rechercher le pourquoi.

Les idées des deux hautes assemblées ont semblé-t-il varié à cet égard. Elles ont d'abord regardé les faits de guerre comme des actes de gouvernement. Qu'est-ce au juste que ces actes ? Voici ce qu'en dit M. Jèze, professeur à la Faculté de Droit de Paris : « En France il est des actes dits actes de gouvernement de moins en moins nombreux *qu'une tradition séculaire soustrait à tout contrôle juridictionnel sans qu'on puisse trouver dans leur nature juridique la justification de cette solution* (1). » La doctrine a beaucoup écrit contre ces actes, mais elle n'a pu réussir à les faire disparaître entièrement. C'est ce

1. Jèze. *Principes généraux du Droit administratif*, p. 229.

Y. Le Tourneur d'Ison

que constate le distingué professeur : « Des juriconsultes d'une grande autorité démontrent facilement qu'il n'y a pas une autorité gouvernementale distincte de l'autorité administrative (Berthélemy, *Droit administratif*, 7^e édit., 1913, p. 101 et suiv.), mais il ne faut pas en conclure que les actes de gouvernement qui ne devraient pas exister, n'existent pas en réalité et que l'on peut former un recours. Toutes les raisons qu'on invoque pour faire disparaître la théorie sont excellentes ; il n'en reste pas moins que le fait existe et qu'il ne sert à rien de le nier (1) ». D'autant qu'un texte formel l'article 26 de la loi du 24 mai 1872 consacre l'existence des actes de gouvernement : « Les ministres ont le droit de revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux (du Conseil d'Etat) et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif ». C'est la reproduction presque littérale de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849. Or le rapporteur de cette loi affirmait aussi clairement que possible la théorie des actes de gouvernement. « Il est des droits dont la violation ne donne pas lieu à un recours par la voie contentieuse. Dans un gouvernement représentatif..., il est des circonstances où en vue d'une grande nécessité publique, les ministres prennent des mesures qui blessent les

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 232.

droits privés. Ils en répondent devant le pouvoir politique. Les rendre justiciables du tribunal administratif, ce serait paralyser une action qui s'exerce en vue de l'intérêt commun. Les mesures de sûreté générale, l'application des actes diplomatiques ne rentrent pas dans le contentieux administratif... On ne saurait sans danger les livrer à l'appréciation d'une juridiction quelconque ». La liste donnée par Vivien s'est beaucoup allégée depuis, mais les faits de guerre y sont demeurés du moins jusqu'à 1906, et à juste titre d'après l'un des maîtres du Droit administratif, M. Hauriou. « De tous ces actes, ceux qui ont le plus énergiquement le caractère d'actes de gouvernement sont ceux relatifs à la sûreté extérieure. Cela se conçoit aisément, aussi la jurisprudence qui sur ce point est un peu rigoureuse, ne fait aucune distinction, notamment elles ne distingue pas entre les actes généraux et les actes particuliers ou mesures d'exécution... Par conséquent, les faits de guerre les plus particuliers, l'occupation d'un domaine, la démolition d'une maison... peuvent avoir la qualité d'actes de gouvernement... La question de l'indemnité s'est posée à l'occasion *de faits de guerre*, de mesures diplomatiques ; *elle a toujours été résolue dans le sens d'une fin de non recevoir* (1) ».

En 1896 M. Laferrière, vice-président du Conseil

1. Hauriou. *Droit administratif*, p. 434 et suiv.

d'Etat, rangeait également les faits de guerre parmi les actes de gouvernement (1) ; et l'on sait quel cas le Conseil faisait de ses opinions, mais il semble qu'une évolution se soit produite depuis. « Voici en effet ce qu'écrit M. Teissier dont l'autorité sur le Conseil d'Etat n'est pas moins grande aujourd'hui que ne l'était naguère celle de Laferrière : « Suivant nous, l'irresponsabilité de l'Etat à raison des faits de guerre ne doit point être rattachée à l'idée qu'on se trouve en présence de conséquences de l'action gouvernementale du pouvoir exécutif, mais uniquement à l'idée qu'on se trouve en présence de dommages imputables à la force majeure !! » (2)

Dans un autre passage. M. Teissier poursuit : « Pour qu'il y ait lieu à réparation d'un préjudice qui se manifeste à première vue comme une conséquence de l'acte d'un agent ou d'un fait de service, il importe que l'acte de cet agent n'ait pas été déterminé ou que le fonctionnement du service n'ait pas été faussé par un fait de force majeure. Plus généralement, il faut que les dommages allégués ne soient pas imputables à des circonstances se rattachant à l'idée de force majeure : La puissance publique en effet ne peut être tenue de réparer les préjudices qui dans la réalité des choses, ont eu pour cause

1. Laferrière, *Jur. administr. et recours contentieux*, 2^e éd., II, p. 41 et suiv.

2. Teissier. *Responsabilité de la Puissance publique*, p. 181.

initiale et déterminante des événements qui sont en dehors de toute prévision humaine. Et cette notion de force majeure qui en droit public se confond en quelque sorte avec celle de la fatalité, doit intervenir à la décharge de l'administration, plus spécialement à l'occasion du fonctionnement de certains services qui impliqueraient des accidents absolument inévitables et dont la collectivité n'est pas plus tenue de répondre que s'il s'agissait de dommages causés par des forces naturelles... C'est à l'idée de force majeure, ainsi entendue, qu'il faut rattacher le principe de l'irresponsabilité de l'Etat à raison de fléaux calamiteux, des troubles révolutionnaires et des *faits de guerre*... » Ces lignes ne sont que le commentaire de l'article 1773 du Code civil qui range les faits de guerre — à côté de l'inondation — parmi les cas fortuits extraordinaires. »

Pour les victimes des faits de guerre, la parole évangélique : « Frappez et il vous sera ouvert » ne s'est point jusqu'ici réalisée. Les portes des tribunaux judiciaires et des tribunaux administratifs sont toujours demeurées closes devant elles. La doctrine leur a-t-elle du moins apporté quelque réconfort et quelque espérance ?

Sans doute, « même quand elle est fixée, la doctrine ne constitue pas une source du droit comme la jurisprudence parce que les commentateurs ne possèdent aucun pouvoir de contrainte, cependant c'est dans

leurs livres, c'est par eux et par l'enseignement oral que se transmettent les principes scientifiques et les idées juridiques dont l'autorité domine la pensée des juges et du législateur lui-même et qu'on appelle la tradition » (1).

1. Planiol, t. I, p. 47.

III. — LA DOCTRINE

Dans les pages qui précèdent, l'on a pu voir que de fort nombreux et illustres jurisconsultes approuvent la jurisprudence soit judiciaire soit administrative, en matière de dommages de guerre.

Nous permettra-t-on d'ajouter encore quelques noms à cette liste déjà imposante ?

Dans son Cours de droit administratif, M. Dueroq enseigne que « les faits de guerre pouvant se produire sur tous les points du territoire en présence de l'ennemi, ne peuvent faire naître aucune créance d'indemnité ni contre l'Etat ni contre la commune... Il en est encore ainsi des dispositions stratégiques, telles qu'une occupation de terrain pour le campement d'un corps de réserve d'une armée française assiégeant une ville. L'Etat est également irresponsable des dégradations et destructions imputables non seulement aux gardes nationaux et autres troupes se trouvant à proximité des immeubles, mais même à des maraudeurs de toute sorte... De même les faits de guerre ne peuvent donner lieu à aucune action en indemnité lorsque le dommage est causé, non plus

par les corps d'armée de la défense, mais par l'ennemi, au cas d'occupation de l'ennemi. Le principe se produit même dans ce cas avec un caractère plus absolu, car jamais les dommages causés par les faits de l'ennemi ne donnent droit à une indemnité à la charge soit de l'Etat, soit du département, soit de la commune (1) ».

De même M. Berthélemy quoique très hostile à la théorie des actes de gouvernement, admet que la responsabilité de l'Etat n'existe pas en matière de dommages de guerre. « Il en est de même des faits de guerre qui sont des faits de force majeure et ne comportent à ce titre ni recours à indemnité ni pourvoi en annulation » (2).

La doctrine est donc unanimement d'accord pour reconnaître que dans l'état actuel de notre législation le droit des victimes des faits de guerre à réparation n'existe pas. Pourrait-on du moins le construire avec des matériaux empruntés à nos codes et le ranger dans des moules juridiques déjà façonnés ?

De fort intéressantes tentatives se sont produites dans cette voie.

On dit généralement que les sources des obligations sont au nombre de quatre : les contrats, les quasi-contrats, les délits et les quasi-délits. D'après

1. Ducrocq, *Droit administratif*, 5^e édit., p. 322-324.

2. Berthélemy, p. 108.

M. Planiol « cette division des sources d'obligations en quatre classes symétriques, deux à deux, est dans notre droit de formation récente... On ne la trouve pas dans Dumoulin et dans B. d'Argentré ni même dans Laurière et dans Donnat. Elle paraît s'être formée au xviii^e siècle ; la première trace que j'en connaisse est dans un traité d'Heineccius (*Antiquitatum romanorum syntagma*. Hall, 1878) et c'est par l'intermédiaire du *Traité des obligations* de Pothier paru en 1761 (n^{os} 113 et 116) qu'elle a passé dans la doctrine française (1) ». Cette classification n'est donc pas d'origine bien ancienne, mais ce qui est pis, elle n'est point exacte.

Voici l'appréciation que porte sur elle M. Planiol : « Sans être entièrement fausse, elle est superficielle ; sa nomenclature est vicieuse et elle répond mal à la réalité. A vrai dire toutes les obligations dérivent de deux sources seulement : le contrat et la loi. Dans le contrat, la volonté des parties forme l'obligation, c'est elle qui en est la force créatrice et qui en détermine à la fois l'objet et l'étendue : le législateur n'intervient que pour sanctionner l'œuvre des parties en leur donnant une action ou pour la surveiller en établissant des limites à leur liberté, au moyen de prohibitions et de nullités... En l'absence d'un contrat, la naissance d'une obligation ne peut avoir

1. Planiol, t. II, p. 254.

d'autre cause que la loi... seulement la volonté du législateur n'est jamais arbitraire et capricieuse ; quand il crée une obligation, il y a toujours dans la personne du créancier ou dans son patrimoine une circonstance qui rend cette création nécessaire et cette circonstance n'est autre qu'une lésion injuste pour lui qu'il s'agit d'éviter si elle est encore à l'état futur, ou de réparer si elle est déjà réalisée » (1).

Ces observations de M. Planiol, quoique justes à notre sens, n'empêchent pas que presque tous les juriconsultes et lui-même ne continuent à grouper les sources des obligations sous les quatre chefs précités : contrats, quasi-contrats, délits et quasi-délits... Aussi les personnalités qui ont estimé et qui estiment que le droit à la réparation des dommages de guerre peut trouver sa justification dans les principes déjà reçus dans notre législation, sans qu'il soit nécessaire d'en imaginer de nouveaux, se sont-elles efforcé de démontrer tour à tour que les victimes des faits de guerre tenaient leurs titres soit de contrats ou de quasi-contrats, soit de délits ou de quasi-délits.

Ce n'est que fort timidement que l'on a essayé de fonder le droit à réparation des dommages de guerre sur l'idée de contrat. Ce point de vue trouvait cependant une certaine base, soit dans

1. Planiol, *loc. cit.*, t. II, p. 252.

les conceptions de J.-J. Rousseau, soit dans celles des économistes même les plus libéraux.

On n'a pas toujours semble-t-il, très bien compris Rousseau ; il n'a pas, croyons nous, regardé le contrat social comme un fait historique, mais bien plutôt comme une nécessité logique sans laquelle la puissance publique ne pouvait se comprendre. Il dit que les clauses du contrat social sont « partout tacitement admises et reconnues », qu'elles n'ont « peut-être jamais été formellement consacrées. »

Sur ce point Blakstone qui appartient à la même école que Rousseau est plus explicite : « Bien que la société ne tire pas son origine formelle d'une convention conclue entre les individus, mus par leurs besoins et par leurs craintes, cependant c'est le sentiment de leur faiblesse et de leur imperfection qui tient les hommes unis : cela démontre la nécessité de cette union et c'est là ce que nous entendons par le contrat social originel ; bien que, en aucun cas, il n'ait été personnellement exprimé lors de la première institution d'un Etat, cependant selon la nature et la raison il doit être toujours sous-entendu et présumé dans l'acte même de s'associer ensemble : à savoir *que le tout devra protéger toutes ses parties* et que chaque partie se soumettra à la volonté du tout, ou, en d'autres termes, que la communauté protégera les droits de chacun de ses membres indi-

viduels et que, en retour, chaque individu se soumettra aux lois de la communauté » (1).

Quant aux économistes, il n'en est point, même parmi les plus individualistes, qui n'admettent que l'Etat ait certaines fonctions propres.

Smith par exemple, estime que l'Etat a trois attributions essentielles : il doit *défendre la nation contre les agressions de l'extérieur*, il doit protéger les citoyens les uns vis-à-vis des autres, il doit enfin ériger et entretenir certains établissements utiles à la communauté.

En somme l'Etat est débiteur de sécurité par rapport à ses nationaux ; s'il ne s'acquitte pas de sa mission, que du moins il les indemnise ! Ces déductions peuvent au premier abord paraître logiques, mais en réalité, elles sont assez fragiles ; elles se heurtent en effet à l'article 1148 du Code civil qui est ainsi conçu : « Il n'y a lieu à aucuns dommages-intérêts lorsque par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de *faire ce à quoi il était obligé...* ou a fait ce qui lui était interdit. » Or, personne ne le conteste, la guerre et ses suites nécessaires sont au premier chef des cas fortuits et de force majeure.

Dès lors les victimes des faits de guerre ne peuvent pas prétendre à une indemnité.

1. Blakstone, *Commentaries*, introduct. 2, t. I. Oxford, 1778, p. 47.

La doctrine qui voudrait faire de la réparation des dommages de guerre une obligation contractuelle a revêtu une autre forme. On a soutenu que les impôts devaient être assimilés à des primes d'assurances que les individus paient à l'Etat en vue de jouir en paix de leurs biens. Dans ce sens Thiers a écrit : Qu'est-ce donc que la société sinon une compagnie où chacun a plus ou moins d'actions et où il est juste que chacun paie en raison du nombre de celles qu'il possède ? » (1).

E. de Girardin est plus net encore : « L'impôt est la prime d'assurance payée par ceux qui possèdent pour s'assurer contre tous les risques de nature à les troubler dans leur possession et leur jouissance. »

Si intéressante que puisse être cette notion de l'impôt, elle n'a pas réussi à prévaloir. Chaque jour il y a des Français qui sont victimes de vols : l'Etat ne les indemnise pas.

Si, comme le soutien E. de Girardin, les impôts devaient servir à assurer ceux qui possèdent contre tous les risques de nature à les troubler dans leur possession, il eut fallu les augmenter dans des proportions impossibles à chiffrer. Et c'est sans doute la raison pratique pour laquelle son point de vue a dû être rejeté.

Il mérite cependant de retenir l'attention et l'on

1. Thiers, *De la propriété*, p. 355.

peut noter en passant que l'Angleterre s'en est assez sensiblement rapprochée au cours de cette guerre. Le 9 juillet 1915 elle a institué un système d'assurances d'Etat contre les risques de guerre. Elle n'indemnise que ceux qui s'assurent. Deux enseignements découlent de cette pratique : tout d'abord et c'est ce qui importe ici — que l'Angleterre elle-même n'admet pas que les impôts constituent une prime d'assurance ; en second lieu, qu'il ne serait peut-être pas impossible d'en établir de spéciaux ayant pour but de parer aux risques de guerre. Mais à y regarder de près, l'exemple anglais n'est pas décisif, car par suite de sa situation géographique l'Angleterre est bien plus que la France à l'abri des dommages de guerre.

Les constructions juridiques ayant pour but de démontrer que la réparation des dommages de guerre constitue pour l'Etat une obligation contractuelle soit à raison du pacte social, soit à raison des impôts, n'ont donc pas réussi à se faire prendre en considération. D'où des appels à la théorie des quasi-contrats.

D'après l'opinion commune, les quasi-contrats sont des faits volontaires et licites qui diffèrent des contrats en ce qu'ils excluent l'accord de volontés qui forme la convention. M. Planiol s'élève vivement contre cette définition ; d'après lui le quasi-contrat ne mérite pas plus d'être appelé un fait licite

que d'être appelé un fait volontaire... « Il n'y a peut-être pas, dans le droit tout entier, une expression qui soit plus fausse et plus trompeuse que celle de « quasi-contrat », car la chose que ce mot a pour but d'indiquer, n'existe pas » (1).

Ce n'est pas le lieu d'examiner si ces critiques ne sont pas plus vives que fondées. Elles ne se sont en tout cas pas imposées et l'immense majorité des jurisconsultes continue de regarder les quasi-contrats comme une source spéciale d'obligations. Aussi a-t-on essayé de rattacher à l'un d'eux, l'enrichissement sans cause, le droit à la réparation des dommages de guerre. C'est ainsi que M. Joseph Barthélemy nous dit : « La guerre est un fait national ; qui doit en supporter les charges ? C'est la nation. — Oh ! sans doute, c'est un des plus hauts devoirs moraux, comme aussi l'une des obligations juridiques les plus précises pour chacun des membres de la nation, de consentir de tout cœur les sacrifices les plus lourds, souvent les plus cruels. Mais, la crise une fois passée, les membres de la grande société, de la grande famille nationale, se retrouvent entre eux et chacun dépose ses comptes. Les victimes de la guerre se présentent-elles alors, ainsi que continuent à le croire quelques publicistes, comme un homme qui dirait à ses frères : « J'ai été ruiné par un incendie,

1. Planiol, t. II, p. 256.

par la grêle, par un tremblement de terre, je vous prie de m'aider? » Non ! il se présente comme un associé qui a dû subir, dans l'intérêt social, des sacrifices personnels ! Or, le principe dégagé par la conscience juridique moderne pour la société politique, c'est l'égalité de tous devant les charges publiques. Celui-là donc qui a avancé pour le fait national de la guerre, pour le service public de la défense nationale, des frais plus considérables que sa part proportionnelle a un droit véritable à une compensation. — Le droit à la réparation des dommages de guerre découle donc de ce principe de l'égalité dans les charges publiques, qui est un des mieux établis du droit public moderne, et dont la jurisprudence administrative la plus récente a tiré, du sujet de la responsabilité de l'Etat, des conséquences si remarquables (1). » C'est ainsi encore que la Ligue des Droits de l'homme a voté la résolution suivante : « Considérant que dans une nation tous les citoyens sont mêlés les uns aux autres par une solidarité d'idées et d'intérêt que le progrès des mœurs a élevée à la dignité d'un fait de conscience sous la forme des devoirs civiques et patriotiques... Considérant qu'il serait contraire à ce principe de laisser supporter les dommages résultant de la guerre

1. *La Réparation des dommages de guerre*, Conférences. — *La Responsabilité de l'Etat*, par Joseph Barthélemy, p. 61.

à ceux-là seuls qui en ont été les victimes au hasard de la lutte, en particulier aux habitants des régions qui de tout temps ouvertes aux invasions, par suite de leur situation géographique, ont toujours assumé pour le salut commun, la part la plus douloureuse des périls, des ruines et des souffrances... considérant que les habitants des régions épargnées s'enrichiraient vraiment aux dépens de ces victimes, s'ils pouvaient continuer purement et simplement l'exercice de leur profession, sans consentir eux-mêmes une prestation équivalente... considérant que cette prestation constitue une véritable dette morale et juridique à l'égard de ceux qui ont souffert pour la collectivité en retenant sur leurs biens l'effort de l'ennemi » (1)...

M. Jacquelin, professeur à la Faculté de Droit de Paris, partage le même point de vue, « Parmi toutes les justifications proposées du droit à indemnité au profit des victimes de l'invasion, nous nous bornons, écrit-il, à indiquer celle qui nous paraît la meilleure, la plus inattaquable (2) ».

Et il poursuit dans les termes suivants :

« Lorsque le navire est en perdition, parfois d'ailleurs par l'imprévoyance ou l'impéritie de celui qui tient la barre et que pour le sauver, il faut l'alléger

1. Deplas, *loc. cit.*, p. 61.

2. Jacquelin, *Le Droit social*, p. 9.

d'une partie de la cargaison en la jetant par-dessus bord; ce ne sont pas seulement les propriétaires des biens sacrifiés qui en supportent la perte, celle-ci est répartie entre tous ceux qui ont intérêt à la conservation du navire quelle que soit la nature, quelle que soit la valeur des biens en question, et, pour recouvrer ce qui leur est dû, leurs propriétaires ont un droit véritable, sanctionné par une action en justice.

La France est le navire qui a failli sombrer et qui n'a échappé au naufrage que par un sacrifice momentané des régions abandonnées à l'invasion ennemie ; ces régions ont rempli l'office du bouclier protecteur qui se laisse lui-même toucher, mais qui empêche le combattant d'être atteint et lui permet de poursuivre la lutte. Selon l'heureuse formule due à la Chambre de commerce de Nancy « personne sans froisser le sentiment intime de solidarité nationale n'osera prétendre que 40 millions de Français sont incapables de réparer les pertes qu'auront subies 4 millions de Français qu'on a laissé envahir pour permettre à nos armées de choisir leur terrain de bataille (1) »

D'après le savant professeur, le droit des victimes des dommages de guerre à réparation se justifie donc par la théorie de l'enrichissement sans cause, dont l'un des exemples les plus remarquables se

1. Jacquelin, *loc. cit.*, p. 9 et 10.

rencontre dans l'hypothèse à laquelle il est fait allusion : l'hypothèse des avaries communes...

Il importe de l'analyser de près et, pour ce faire, le mieux est de se mettre à la suite de M. Lyon-Caen, l'un des maîtres les plus réputés du droit commercial : « On distingue les avaries simples et les avaries grosses qu'on oppose aussi les unes aux autres sous les dénominations d'avaries particulières et d'avaries communes. Cette division qui remonte à une haute antiquité est consacrée par toutes les législations. Les Romains l'avaient empruntée aux lois de l'île de Rhodes. Son importance pratique provient de ce que les deux espèces d'avaries ne sont pas supportées par les mêmes personnes. En général celui dont la chose (navire ou marchandise) est endommagée, subit le dommage... ainsi les avaries simples sont supportées par le propriétaire du navire ou des marchandises qui ont subi des avaries, mais il n'en est pas de même des avaries grosses ou communes. Parfois, en présence d'un péril menaçant à la fois le navire et la cargaison, le capitaine se décide à faire un sacrifice atteignant l'un ou l'autre... alors, tous ceux (propriétaire du navire et des marchandises) qui ont profité du sacrifice, doivent y contribuer (1). »

Ces faits rappelés. MM. Lyon-Caen et Renault étudient successivement sur quel fondement repose

2. Lyon-Caen et Renault, *Droit commercial*, édit. 1913, t. 721).

la théorie des avaries communes et à quels signes on peut les reconnaître : « Deux systèmes ont été défendus relativement au fondement de l'obligation pour les intéresser de contribuer à ces avaries... On a soutenu d'abord qu'il y a là une théorie spéciale au Droit maritime, admise pour favoriser le commerce de mer... Cette explication doit être rejetée...

L'obligation de contribuer aux avaries communes est une obligation quasi-contractuelle dérivant du principe de droit commun selon lequel nul ne doit s'enrichir injustement aux dépens d'autrui... Si l'on admet cette seconde explication, on doit reconnaître que s'il arrivait, même sur terre, qu'un bien fût sacrifié en tout ou en partie pour assurer le salut d'autres biens, les propriétaires de ceux-ci, ayant profité de ce sacrifice, devraient supporter en commun le dommage subi... (1) »

Il semblerait dès lors que le droit à réparation pour dommages de guerre est inclus dans la législation des avaries communes et qu'il suffise de l'en dégager. Ce serait du plus haut intérêt, car il se ferait plus aisément reconnaître que si l'on devait le rattacher à des principes nouveaux non admis jusqu'ici. Malheureusement quand on serre de plus près la théorie des avaries communes, il semble difficile de s'avancer jusque-là !

1. Lyon-Caen et Renault, *loc. cit.*, p. 721-722.

D'après MM. Lyon-Caen et Renault, pour qu'il y ait avarie commune « il faut : a) qu'il y ait un sacrifice ou une dépense faite volontairement par le capitaine ; b) que le sacrifice ou la dépense soit faite dans l'intérêt commun du navire et de la cargaison ; c) qu'un résultat utile ait été obtenu. »

Dans la question des dommages de guerre, les deux dernières conditions sont assurément réalisées, mais la première l'est-elle également ?

On l'a affirmé, mais l'a-t-on démontré et le pourrait-on même ?

« Quand le dommage ou la dépense provient soit d'un cas fortuit, soit d'une faute du capitaine ou des gens de l'équipage, il n'y a pas avarie commune ; il en est ainsi quand les marchandises sont emportées ou que des mâts sont rompus par le vent, tandis qu'il y a avarie commune si le capitaine assure le salut du navire et de la cargaison en faisant jeter des marchandises à la mer ou en faisant couper des mâts (1) ».

L'invasion d'une partie de la France a-t-elle été le résultat d'un sacrifice volontaire du généralissime ?

Ne se trouve-t-on pas plutôt en face d'un cas fortuit et de force majeure ? *Adhuc sub judicialis est.*

1. Lyon-Caen et Renault, *loc. cit.*, p. 722.

Il est tentant de bâtir des constructions juridiques sur des analogies mais c'est une œuvre souvent vaine. Il est rare d'abord que l'analogie soit complète. Sur un même arbre trouverait-on deux feuilles identiques ? L'on est vite obligé de s'arrêter sous peine d'aboutir à des conséquences quelquefois extravagantes. Quand il s'agit d'avaries communes, les propriétaires qui ont subi un préjudice dans l'intérêt commun ont un recours contre ceux qui ont été épargnés. Comment donner une action aux habitants des régions envahies contre les habitants des régions épargnées ?

Preuve évidente que la théorie des avaries communes ne saurait se transposer dans la question des dommages de guerre.

D'autres jurisconsultes estimant que la responsabilité de l'Etat ne pouvait découler ni de la solution du contrat, ni de celle du quasi-contrat, ont invoqué les articles 1382 et suivants du Code civil. Dans son rapport, M. Desplas apprécie ainsi qu'il suit ces tentatives. « Les plus outranciers plaçant le problème uniquement sur le terrain du droit public interne, ont cru trouver le principe de la responsabilité de l'Etat dans le fonctionnement défectueux des services publics et du service public par excellence, celui de la Défense nationale, autrement dit dans une *faute* des pouvoirs publics, commise à l'occasion des événements qui ont amené la guerre, ou des con-

ditions dans lesquelles cette guerre a été préparée ou conduite (1) ».

Il faudrait alors que les victimes des faits de guerre fassent la preuve des fautes qu'elles invoqueraient, « qu'elles établissent par exemple, qu'il y a eu à l'origine de la guerre une faute du service diplomatique, que la guerre aurait pu être évitée, qu'il y a eu faute du service public de la Défense nationale, en sorte que la guerre au lieu d'être subie en territoire national, aurait pu être portée sur le territoire ennemi (2) ».

A supposer qu'il y ait eu des fautes, comment en faire la preuve ? Devant qui ? Comment, dit encore M. le député Desplas « quel juge, quel expert, se substituant à l'Histoire, oserait se prononcer sur la valeur de telle ou telle manœuvre, sur la façon dont telle ou telle négociation diplomatique a été conduite ?... En entrant dans cette voie, nous aboutirions vite à l'impossible et à l'absurde. »

On l'a compris et sauf de très rares exceptions, l'on n'a pas persisté à soutenir que l'Etat était responsable des dommages de guerre par suite des fautes de ses agents... Les diplomates et les militaires.

Le moment est venu de mesurer le chemin que nous avons parcouru : nous avons vu que c'est vai-

1. Desplas, *loc. cit.*, p. 18.

2. Desplas, *loc. cit.*, p. 19

nement que l'on s'est efforcé de faire découler le droit à réparation des dommages de guerre des sources d'obligations jusqu'ici classifiées : les contrats et les quasi-contrats, les délits et les quasi-délits. Les considérations, souvent impressionnantes développées par les différents jurisconsultes que nous avons cités, justifient certes l'allocation de secours aussi larges que l'on voudra, aux victimes, mais elles paraissent insuffisantes à leur faire reconnaître un droit.

Contrats et quasi-contrats, délits et quasi-délits furent jusqu'à une date récente, les seules sources d'obligations, mais il n'en est plus de même aujourd'hui.

« Depuis quelques années, écrit M. Planiol, des travaux très intéressants ont été publiés qui tendent à éliminer du droit la notion de faute pour lui substituer celle de la création d'un risque (1) »... « Cette nouvelle doctrine, loin d'être en progrès, constitue un recul qui nous ramène aux temps barbares, antérieurs à la loi Aquilia où l'on s'en tenait à la matérialité des faits ».

Il est permis d'être d'une opinion toute contraire; quoi qu'il en soit d'ailleurs, cette doctrine née en Allemagne vers 1880, semble-t-il, a inspiré la loi du 9 avril 1893 et les lois subséquentes sur les accidents du travail. Jusqu'à cette législation, l'ouvrier

1. Planiol, *loc. cit.*, p. 274.

qui était victime d'un accident de travail devait pour obtenir des indemnités démontrer qu'il y avait eu faute du patron. Sept fois sur dix il n'y réussissait pas et son action échouait. Depuis il n'a plus à prouver que deux choses : d'abord que l'accident s'est produit soit par le fait, soit à l'occasion du travail, ensuite qu'il ne l'a pas provoqué intentionnellement.

Des jurisconsultes comme M. Larnaude n'ont pas hésité à étendre cette notion du risque. Dès 1895 il disait : « La justice répressive fonctionne dans l'intérêt de tous, elle procure à tous une grande sécurité... mais le jour où elle se trompe, elle frappe un innocent et le condamne. Est il juste que celui-là paie tout seul pour la sécurité qui profite à tous les autres ? Ce n'est pas juste et dès lors on doit obliger tous ceux dans l'intérêt desquels fonctionne le service judiciaire à réparer le dommage causé par un seul » (1).

Et le distingué doyen de la Faculté de Droit de Paris comparait la situation au risque professionnel. Qu'est-ce qui a amené le risque professionnel ? C'est le machinisme. Or l'Etat n'est-il pas une puissante machine, dangereuse en même temps que bienfaisante ? De même que dans leur industrie, les patrons supportent le risque professionnel, de même l'Etat

1. Larnaude, *Cours de Doctorat*, 1915-1919.

devra faire entrer dans ses frais généraux le risque social...

On a vu plus haut que, dans son intéressante proposition de loi, M. le député Marin fondait sur ces mêmes idées le droit à la réparation des dommages de guerre. Du point de vue théorique, nous serions assez porté à donner notre adhésion à cette doctrine, malheureusement elle se heurte à des impossibilités pratiques. Comme le reconnaît lui-même M. Larnaude dans un de ses cours de doctorat (1913-1914) « cette explication n'est qu'un à peu près. Si l'on voulait accorder une réparation à tous ceux qui peuvent souffrir d'actes de puissance publique, les tribunaux ne suffiraient pas à l'examen des cas et le Trésor public serait bientôt vide ».

De cette revue des textes législatifs, de la jurisprudence et de la doctrine, se dégage cette conclusion, c'est à savoir qu'on ne rencontre ni loi — ni décision — ni principe qui permette de reconnaître le droit à réparation au profit des victimes de la guerre.

Dans l'exposé des motifs de son projet de loi du 11 mai 1915, le gouvernement, après avoir dressé le procès-verbal de carence auquel nous avons nous-même abouti, disait : « C'est à un principe unique, éternel comme elle et qui fait sa grandeur, que la Nation doit puiser le motif de son obligation ; la dette est imposée à sa souveraineté par la solidarité et le législateur a formulé l'article premier de la loi du

17 avril 1919 : « La République proclame l'égalité et la *solidarité* de tous les Français devant les charges de guerre ».

La solidarité, voilà donc le titre des victimes de la guerre : que vaut-il ?

IV. — LE DROIT SOCIAL

Dans une brochure sur le fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre, M. Carré de Malberg, professeur à la faculté de droit de Nancy, écrit : « Il ne faudrait pas croire qu'une créance fondée sur un principe de solidarité ne soit pas susceptible d'acquérir, moyennant sa consécration législative, une force juridique aussi parfaite que celle dont jouissent les créances issues d'un *negotium juris* et basées uniquement, du côté du débiteur comme du côté du créancier, sur des considérations d'intérêt pécuniaire. On a rappelé notamment à ce propos la dette alimentaire des articles 205 et suivants du Code civil qui, pour être fondée sur des raisons de solidarité familiale et sur un devoir d'ordre moral résultant des liens du sang ou de l'alliance, n'en constitue pas moins une obligation proprement dite, dégagée de tout caractère bénévole. Même s'il était prouvé que les arguments puisés dans l'idée de solidarité nationale se réduisent à de simples raisons de sentiment, il n'en résulterait pas que l'Etat ne puisse pas sur cette base être cons-

titué débiteur au sens absolu du terme : il est des sentiments dont la force est plus grande que celle d'aucun précepte de droit utilitaire et qui sont capables d'engendrer dans l'ordre juridique, des obligations d'une parfaite fermeté. Et lorsque la loi du 11 août 1792 relative aux indemnités à accorder pour dommages de guerre invoquait la fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre pour en déduire que cette fraternité rend commun à tous les individus du corps social « le dommage occasionné à un de ses membres », elle dégagait par là en termes magnifiques, un principe qui était parfaitement apte à former une source de créances et de dettes, encore que ce principe tout nouveau et inspiré en partie par les vues désintéressées d'un généreux patriotisme ne rentrât dans aucune des catégories formelles et traditionnelles des causes juridiques d'obligation ».

Sans doute le Parlement peut s'il lui plaît déclarer que la France est débitrice des victimes des dommages de guerre — à raison du principe de solidarité. — Il est souverain et rien n'empêche qu'il crée une nouvelle source d'obligations, comme d'ailleurs il l'a déjà fait dans la loi de 1898 sur les accidents du travail. Mais diverses observations s'imposent cependant. A diverses reprises déjà, le Parlement a basé ses droits sur le principe de solidarité. Or il se trouve que ces droits sont tous très précaires et peu efficaces. Il en est ainsi de l'Assistance médicale gra-

tuite : « On a toujours admis que les malades sans ressources, devaient être traités aux frais de l'Assistance publique. Le décret du 22 floréal an II en proclamait le principe sans se préoccuper des voies et moyens par lesquels il serait pourvu à son application. Il prescrivait la formation d'une « grand livre de la bienfaisance nationale ». On devait y inscrire les vieillards et infirmes, mères et veuves sans ressources ; quiconque y figurait aurait droit, en cas de maladie, aux secours médicaux ; à cet effet il devait être établi dans chaque district trois officiers de santé... Tout cela était facile à ordonner, difficile à pratiquer... Le décret resta lettre morte (1) ». Depuis, de nombreuses lois sont intervenues sur cette question, mais aucune, pas même celle du 15 juillet 1893 actuellement en vigueur, n'a vraiment créé un droit à l'assistance médicale au profit des malades sans ressources. Supposons en effet que l'un de ceux-ci soit à tort omis sur la liste des assistés, il n'a qu'un recours assez illusoire ; il ne peut se pourvoir devant aucun tribunal, mais seulement devant une commission cantonale composée du sous-préfet, d'un conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement et du juge de paix. La justice cède le pas à la politique.

On pourrait faire d'identiques réflexions à propos

1. Berthélemy *loc. cit.* p. 849.

de la loi du 1^{er} juillet 1905 sur l'Assistance obligatoire en faveur des vieillards infirmes et incurables. Ces lois de 1893 et de 1905 qui sont les expressions les plus modernes dû principe de la solidarité sociale, auraient du, ce semble, retenir l'attention de M. Carré de Malberg ; mais sa thèse n'en eut point été fortifiée, loin de là ! Il préfère l'appuyer sur la théorie de l'obligation alimentaire, mais il oublie que cette obligation est très étroitement réglementée à ce point qu'elle n'existe pas entre frères et que le lien de la nationalité, si fort qu'il soit, l'est bien moins que celui de la famille. Il y a là un rapprochement sans valeur sérieuse. Quant à la loi du 11 août 1792 que le distingué professeur invoque aussi, non seulement elle ne peut être d'aucun appui pour ses idées mais elle va directement à l'encontre puisqu'elle ne fait qu'organiser un système de secours...

Ce sont là critiques de détail, sans doute ; mais l'on peut en faire d'autres, tirées de la nature même des choses et par cela même d'une toute autre importance...

Les idées sont des forces qui tendent à développer les conséquences logiques qui y sont incluses, car comment s'analyse l'idée de solidarité nationale sinon en une réciprocité de droits et de devoirs des divers membres de l'Etat les uns vis-à-vis des autres ? Si le Parlement fait reposer le droit à la réparation des dommages de guerre sur le principe de solidarité,

il s'en suit que ce droit devra jouer de telle sorte qu'il profite, non pas seulement aux victimes de la guerre, mais à la collectivité tout entière. C'est ce qui a été parfaitement mis en lumière par le rapporteur de la loi du 17 avril 1919 : « Au lieu d'un droit civil véritable, les intéressés reçoivent un droit nouveau, participant des droits publics et soumis à certaines conditions, mais il est facile de voir qu'à cette combinaison, ils gagnent infiniment plus qu'ils ne perdent. Que perdent-ils en effet ? La faculté de s'adresser aux tribunaux de droit commun... La libre disposition de l'indemnité ?... Mais la plupart d'entre eux effectueraient d'eux-mêmes le emploi... Le paiement immédiat de l'indemnité qui leur sera due ?... Mais ce paiement est matériellement impossible...

Que gagnent-ils ? Une indemnité de plein droit.... le concours de l'Etat qui, dans le cas d'insuffisance de l'indemnité, les aidera à reconstituer les propriétés détruites... » (1)

On pourrait poursuivre et montrer à propos de chaque article de la loi que le législateur s'est efforcé « de concilier les justes prérogatives du droit individuel avec les exigences légitimes des droits et des intérêts de l'Etat » (2).

Rien de plus logique, si le droit à réparation a

1. Desplas, *loc. cit.*, p. 55.

2. Larnaude, *loc. cit.*, p. 53.

comme fondement le principe de solidarité, puisque par définition même, si la solidarité crée des devoirs pour la collectivité, elle lui réserve aussi des droits vis-à-vis des individus. Si bien que les attributaires des indemnités allouées par l'Etat, apparaissent moins comme des créanciers que comme des préposés. « En logique absolue, l'Etat devrait opérer lui-même, reconstituer la chose détruite pour la remettre ensuite aux sinistrés, sauf à prendre les mesures nécessaires, afin que ceux-ci ne bénéficient pas d'un enrichissement sans cause, mais il n'est pas besoin de mettre en relief les inextricables difficultés que présenterait la conduite d'une telle opération..... ce sera le sinistré lui-même qui, à l'aide des fonds reçus de l'Etat, effectuera la reconstitution suivant ses goûts, ses convenances et son intérêt en conservant une très large part d'initiative et sous la seule réserve de se conformer à certaines règles très souples et faciles à observer. C'est ce que dans la pratique on a désigné sous le nom de *remploi* » (1).

Dans la brochure que nous avons déjà citée, M. Jacquelin a facilement démontré que la créance des victimes de la guerre contre l'Etat n'avait pas les mêmes caractères que les créances des particuliers contre les particuliers ou même contre les personnes publiques. C'est que la situation est différente :

1. Desplas, *loc. cit.*, p. 42.

jusqu'ici la victime de faits de guerre n'avait pas de titre juridique à indemnité. Le Parlement pour des raisons de haute et de juste sentimentalité lui en a donné un qu'il base sur le principe de la solidarité. Il est dès lors logique qu'il le conditionne, qu'il l'affecte des modalités qui lui paraissent socialement utiles.

M. Jacquelin s'effraie des conséquences que « ce nouveau droit » est de nature à entraîner dans notre système législatif et économique. Il observe que les attributaires des indemnités pour dommages de guerre sont plus assimilables à des fonctionnaires qu'à des propriétaires et que de pareilles conceptions peuvent mener assez loin.

Peut-être ; mais ce sont des suites nécessaires du principe de solidarité : principe à deux bases qui, d'une part, donne ses droits à l'individu vis-à-vis de la collectivité mais qui, de l'autre, lui impose des devoirs. De par son essence même, l'idée de solidarité apparaît comme incapable de fonder un droit inconditionné. Solidarité et droit absolu sont des notions inconciliables, antinomiques.

Ce ne sont pas là des déductions purement théoriques : à mesure que les idées de solidarité ont davantage dominé les esprits et les cœurs, les droits jusque-là regardés comme plus ou moins absolus, tel la propriété, ont perdu de leur intangibilité.

De bons esprits comme MM. les professeurs Duguit et Jèze sont assez portés à regarder la propriété

comme une fonction : « Dire qu'un individu est propriétaire d'un immeuble déterminé, cela signifie en droit que cet individu a, par rapport à cet immeuble ou à raison de cet immeuble, le pouvoir de vouloir certaines choses, de manifester sa volonté en vue d'obtenir par cette chose ou à raison de cette chose certains effets juridiques, en d'autres termes, le pouvoir d'accomplir certains actes juridiques ; mais, d'autre part, cela signifie que d'autres individus ont à raison de cette chose le pouvoir d'exiger du propriétaire l'accomplissement de certaines prestations, qu'ils ont le pouvoir d'accomplir certains actes juridiques. *La propriété sur une chose déterminée est donc un ensemble de pouvoirs et de devoirs par rapport à cette chose ou à raison de cette chose, ou plus simplement un ensemble de pouvoirs pour ou contre l'individu propriétaire* » (1).

Sous une écorce un peu hostile, cette pensée nous semble assez exacte.

Plus loin, dans le même ouvrage, le distingué professeur s'exprime avec plus de netteté sur le caractère non absolu du droit de propriété... « A un certain moment, étant donné les circonstances économiques, sociales, politiques, il se peut que le législateur estime qu'il convient, pour telle catégorie de choses, de réduire les attributs du pouvoir de pro-

1. Jèze, *les Principes généraux du Droit administratif*, p. 8

priété ; par exemple, il interdit de défricher les terrains en montagne... puis cette interdiction paraît inutile et les restrictions au pouvoir de propriété sont supprimées. Enfin les circonstances ayant changé ou l'appréciation des circonstances s'étant modifiée, le législateur rapporte la dernière loi et remet en vigueur la loi ancienne. L'effet juridique est facile à déterminer. *Le pouvoir de propriété est un statut légal, il peut donc être modifié à tout instant par la loi.* Le jour où pour la première fois, il a été interdit de défricher les terrains en montagne, les propriétaires de terrains n'ont plus pu défricher. Les défrichements accomplis depuis la mise en vigueur de la loi sont irréguliers... Du jour où la nouvelle loi a permis les défrichements, les propriétaires de terrains ont pu défricher » (1).

En affectant de modalités le droit à indemnité des victimes des faits de guerre, le Parlement innove peut-être moins qu'il ne le croit lui-même ; il entre d'une manière plus saisissante, et sur un terrain fort vaste, dans une voie esquissée où jusqu'ici il ne s'était engagé que par une extrême prudence.

Mais les circonstances ne sont-elles pas tout à fait exceptionnelles ? Et les conséquences seront-elles aussi funestes que le croit M. Jacquelin ?

Il est difficile de le dire. Sans doute c'est un pas

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 94.

important de l'Etat vers le socialisme, mais n'est-il pas de bonne politique de faire sa part à ce système ? En peut-on vraiment craindre que la propriété privée finisse par sombrer au bout du chemin dans lequel les Chambres s'engagent actuellement ? Il ne le semble pas, car, depuis longtemps déjà, les jurisconsultes et les économistes même les plus individualistes estiment que la meilleure justification de la propriété privée, c'est la nécessité sociale.

« Il ne s'agit pas de savoir si la propriété a été juste dans son principe, il s'agit uniquement de savoir si cette institution mérite actuellement d'être conservée. Remarquons d'abord que la propriété individuelle est un fait historique, extrêmement ancien, bien antérieur aux lois qui la régissent à présent, que son organisation actuelle est le résultat d'une lente évolution ; qu'elle est certainement à l'égal de la famille et du mariage une force sociale, qui s'est développée et a grandi au milieu de bien des vicissitudes... Pour toutes ces raisons on doit se garder d'y toucher à la légère, car l'expérience de notre propre histoire prouve qu'un peuple ne rompt pas à volonté avec ses traditions et ses origines. *Or la propriété individuelle justifie amplement son existence par les services qu'elle rend à l'humanité.*

La preuve de ces services se tire d'une comparaison entre les peuples qui pratiquent et les peuples qui ne pratiquent pas la propriété individuelle. Ainsi

dans les pays habités par des populations nomades, il faut une lieue carrée de terrain par tête pour procurer à l'homme de chétifs moyens d'existence. Même dans les régions à population sédentaire où le sol est cultivé, l'absence de propriété individuelle est encore une cause de pauvreté ; on le constate dans les communautés agraires de la Russie où règne la routine.

Au contraire, dans toute l'Europe occidentale, on peut selon l'expression de M. Cauwès « admirer les prodiges accomplis par la propriété privée ». Sous ce régime une lieue carrée de terrain suffit à faire vivre 2.000 hommes dans l'abondance. On peut en conclure que la propriété individuelle et libre est pour les sociétés civilisées, à populations compactes, une nécessité économique » (1).

Tant qu'il en sera ainsi, tant du moins que la majorité le croira, il n'est pas à redouter que la propriété disparaisse, l'analysât-on en une fonction.

Une conclusion se dégage des pages qui précèdent, c'est à savoir que si la dette de l'Etat vis-à-vis des victimes des dommages de guerre « est imposée à sa souveraineté par la solidarité » l'Etat a le droit d'y mettre les conditions qu'il estime dans l'intérêt commun.

Pratiquement cela peut être une solution bienfai-

1. Cauwès, t. I, p. 281-284, cité par Planiol, t. I, p. 737.

sante ou néfaste selon que le Parlement aura une compréhension plus ou moins exacte des besoins sociaux dont il a la charge. Mais cela est aussi une diminution des droits individuels : des sacrifices sont imposés par l'Etat aux victimes des faits de guerre.

Serait-il donc impossible de trouver une combinaison qui les placerait dans la position d'un créancier ordinaire par rapport à un débiteur, bref qui les libérerait des entraves d'intérêt commun et leur rendrait la libre disposition de l'indemnité qu'elles seraient appelées à toucher ?

V. — UNE SOLUTION NOUVELLE

A la Conférence de La Haye de 1907, sur la proposition de la délégation allemande, il fut décidé que les dommages qui seraient causés par des faits de guerre contraires aux accords nationaux donneraient lieu à réparation intégrale.

« La partie belligérante qui violerait les dispositions du dit règlement (le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre) sera tenue à indemnité s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée » (1).

L'origine de ces dispositions est antérieure et mérite d'être rappelée.

A la Conférence de La Haye de 1899 l'on avait abouti à une convention sur les lois et coutumes de la guerre terrestre, à laquelle les 26 Etats représentés avaient adhéré, sauf deux : la Chine et la Suisse. Mais il avait été décidé que cette convention ne deviendrait

1. Cf. Weiss, *la Réparation des dommages causés par la guerre de 1914-15 au point de vue du Droit international*.

obligatoire pour chaque Etat que du jour où il la ferait passer dans ses règlements internes, ce à quoi lesdiverses puissances s'étaient d'ailleurs engagées. Or, quand le règlement allemand parut, on fut tout étonné de voir que, s'il était conforme à la convention, il ne présentait les dispositions qui y étaient contenues que comme des vœux qu'il serait désirable d'appliquer.

La délégation française se préparait à soulever une question sur ce point, quand un coup de théâtre se produisit à la Conférence de 1907.

Les plénipotentiaires allemands prirent l'initiative de faire sanctionner par une véritable action le droit à réparation des dommages provenant de faits illécites. C'était la preuve décisive que l'Allemagne tenait la convention pour obligatoire, les représentants de la France n'avaient dès lors plus de raisons de demander des explications, les choses s'arrangeant d'elles-mêmes mieux qu'on ne l'espérait.

Quarante-quatre Etats étaient représentés à la seconde conférence de la Paix, on peut donc dire que presque toutes les puissances admettaient avant la guerre actuelle que les dommages provenant de pratiques non conformes à la convention de La Haye devaient être réparés par la puissance belligérante en faute.

Sans doute, comme l'observe M. Desplas « l'indemnité dont il est ici question est basée non sur

les faits de guerre eux-mêmes, mais sur la violation des lois de la guerre :

Il s'agit non pas d'ouvrir un recours à l'individu lésé, mais de créer un rapport d'Etat à Etat. Tout au plus les victimes de la guerre avaient-elles la faculté de demander que le gouvernement agissant pour leur compte, fasse valoir leurs revendications et obtienne une indemnité, dont il leur transmettrait le montant. Mais indépendamment des obstacles pratiques que rencontrerait parfois ce mode de règlement, elles devraient prouver que *le dommage subi provient de l'ennemi et est la conséquence d'un fait illicite, il faudrait encore et surtout que leur pays soit vainqueur*. Ce n'est que dans ces conditions qu'elles auraient chance d'obtenir indirectement réparation, et cette réparation resterait subordonnée au paiement effectué par l'ennemi vaincu » (1).

Ces observations sont fort exactes et péremptoires mais le resteront-elles demain ? Elles n'ont de force que parce que les Etats vivent si l'on ose dire à l'Etat inorganique.

Que la Société des Nations vienne à se constituer et du même coup, elles perdent leur valeur. Le texte de La Haye n'a actuellement qu'une partie restreinte tout d'abord parce qu'il distingue les dommages provenant de faits de guerre licites et les dommages

1. Desplas, *loc. cit.*, p. 10.

provenant de faits de guerre illicites, les uns restant pour compte à ceux qui les subissent, les autres ouvrant un droit à indemnité. Mais sauf dans des hypothèses spécialement prévues: emploi d'armes empoisonnées, de projectiles à gaz asphyxiants ou délétères, de projectiles explosibles ou contenant des matières fulminantes ou inflammables d'un poids inférieur à 400 grammes, la démarcation entre les faits licites et les faits illicites de guerre n'est pas nettement tracée... C'est comme pour le jour et la nuit; il n'est pas facile de déterminer quand l'un cesse pour faire place à l'autre. D'où des discussions sans fin et dans lesquelles le droit des sinistrés risquerait d'être sacrifié. Ce qu'il faudrait pour supprimer toute difficulté et garantir les victimes, c'est que *la guerre et toutes ses suites* soient regardées comme illicites.

Or, arriver à ce résultat est le but suprême et essentiel de la Société des Nations. Dès l'instant qu'elle existera, elle offrira aux divers Etats des moyens de résoudre pacifiquement les litiges qui pourront naître entre eux.

Pour ce faire, elle aura à sa disposition des procédures qui déjà ont fait partiellement leurs preuves, mais qu'elle devra mieux organiser qu'elles ne le furent jusqu'ici: médiation et bons offices, commissions internationales d'enquête, arbitrage... Chaque Etat par cela même qu'il entrera dans la Société des

Nations devra prendre l'engagement de se soumettre à ces procédures et d'accepter les décisions qui seront prises.

S'il ne tient pas parole, il sera irréfragablement présumé en faute et dès lors répondra de tous les dommages résultant de la guerre qu'il aura déchaînée, que ces dommages proviennent, soit de son fait, soit du fait de ses adversaires, ces derniers étant réputés en état de légitime défense. Ainsi sera surmonté le principal obstacle qui s'oppose aujourd'hui à ce que le texte de La Haye ait de l'efficacité.

Dans l'état actuel des relations entre puissances, il pourrait fort bien arriver que le sort des armes qui suit la force et non le droit décide en faveur du pays qui a injustement provoqué la guerre. Il est clair qu'alors il serait naïf de lui présenter des comptes. Mais il est rationnel de penser que cette éventualité douloureuse et choquante ne serait pas susceptible de se produire si la Société des Nations parvenait à se constituer. L'Etat en faute serait par rapport à elle dans la situation des criminels par rapport à un Etat déterminé, lesquels finissent fatalement par succomber.

Il faut ajouter même que l'Etat rebelle ne pourrait pas très longtemps soutenir la lutte contre le monde entier coalisé contre lui. Dès lors les dommages de guerre ne seraient pas comparables à ce qu'ils ont été dans le conflit actuel, et le débiteur pourrait payer.

On a vu dans les pages qui précèdent combien est difficile la question des dommages de guerre quand on les met au compte de l'Etat sur le territoire duquel ils se sont produits. On a vu aussi que dans l'état actuel des relations internationales, la réparation n'en peut être que partielle et pleine d'aléas. Mais naisse la Société des Nations et le problème reçoit aussitôt une solution aisée et satisfaisante pour la conscience publique.

VI. — CONCLUSION

Peut-être objectera-t-on que la solution par nous préconisée a un défaut capital : celui d'être liée à la création de la Société des Nations qui apparaît à d'excellents esprits comme une utopie. Il y a longtemps en effet que l'idée est dans le monde sans qu'elle ait jusqu'ici réussi à se réaliser.

Mais la guerre actuelle avec ses horreurs et ses deuils sans précédents, a peut-être rendu possible ce qui ne l'était pas avant. On a tant souffert de l'état anarchique des rapports des différentes puissances entre elles que l'on aspire de toutes parts à une organisation nouvelle, nous n'en voulons pour preuve que les manifestations de sympathie qui ont partout accueilli le programme du Président Wilson, dont la pièce maîtresse est précisément la constitution de la Société des Nations.

Ainsi que le dit M. Despagnet : « Il faut remarquer que les diverses phases de l'histoire du droit international se caractérisent par la suprématie de la tendance particulariste ou de la tendance cosmo-

polite ou par la conciliation des deux qui est l'objectif du droit international.

La tendance particulariste se révèle par l'importance exclusive donnée à l'indépendance de chaque Etat, tandis que la tendance cosmopolite s'accuse par les concessions faites au point de vue de l'autonomie de chaque Etat pour permettre les relations plus larges et plus faciles avec les autres » (1).

Avant la guerre, la tendance cosmopolite s'était fait une part de plus en plus vaste ; des ententes étaient intervenues entre les diverses puissances dans des domaines variés : voies de communication, propriété littéraire, artistique et industrielle, répression de la traite des nègres, de la piraterie. Les Conventions de Genève (22 août 1864, 20 octobre 1868, 6 juillet 1906), de La Haye (1899-1907) et de Londres (26 février 1909) formaient un Code presque complet de droit international qui avait été approuvé par presque tous les Etats du monde. On était donc assez avancé déjà dans la voie qui mène à la création d'une Société des Nations. Malheureusement l'œuvre accomplie qui apparaissait comme considérable avait des fissures par lesquelles un Etat décidé à recourir aux armes pouvait aisément se glisser ; de plus elle manquait de sanctions efficaces ; nombreuses et essentielles étaient tout d'abord les lacu-

1. Despagnet, *Droit international public*, p. 4.

nes : c'est ainsi que les Commissions internationales d'enquête qui peuvent être un puissant instrument de paix, parce que le temps par sa seule vertu apaise bien des conflits, étaient recommandées mais non obligatoires. Leur efficacité se trouvait ainsi presque annulée.

Dans les relations de la France et des Etats-Unis, ce défaut a disparu à la suite des traité Jusserand (fin 1914), les commissions internationales d'enquête sont devenues obligatoires en cas de conflit : elles peuvent faire durer leurs travaux pendant un an et durant ce délai le recours à la guerre n'est pas possible. On ne saurait guère exagérer la valeur de ce procédé comme instrument de paix.

Des observations analogues pourraient être présentées au sujet de l'arbitrage.

De longue date, des penseurs éminents y ont vu un moyen d'arriver à la Paix perpétuelle. « Dès la fin du xvi^e siècle, la grande impulsion imprimée à l'étude du Droit international favorise un mouvement d'opinion très marqué en faveur de l'adoucissement de la guerre et même de sa suppression par le moyen d'une organisation nouvelle des Etats placés sous le contrôle d'une juridiction supérieure établie par eux-mêmes. C'est le fameux projet de confédération des Etats européens conçu par Sully qui l'attribua à Henri IV, lequel au moins l'approuva ; c'est le nouveau Cynée, publié en 1623 par Emeric

Crucé (Emeric de la Croix) où se trouve développée l'idée d'un Congrès permanent des Etats pour juger leurs conflits ; en 1713, c'est le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre paru à la suite du traité d'Utrecht et dont l'auteur, animé des meilleures intentions, ne s'est guère préoccupé des difficultés pratiques auxquelles son projet se heurtait. Plus tard Jean-Jacques Rousseau développa ses idées personnelles sur le même sujet dans son extrait des projets de l'abbé de Saint-Pierre et dans son jugement sur ce projet. Enfin il faut citer les écrits animés du même esprit, de Kant : *Essai sur la paix perpétuelle*, et de J. Bentham : *Principe of international law*, 4^e partie. *A plan on universal and perpetual peace* » (1).

La propagande en faveur de l'arbitrage international s'est encore accentuée au cours du XIX^e siècle, mais les Etats n'ont pas marché du même pas que les théoriciens et à La Haye, soit en 1899, soit en 1907, où n'a pu aboutir qu'à une déclaration platonique inaugurée par M. Bourgeois (2) pour que la cause de l'arbitrage sorte en apparence comme victorieuse des conférences de la Paix, alors qu'en réalité elle y avait été vaincue par suite de l'opposition de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de quelques puissances de moindre importance.

1. Despagnet, *loc. cit.*, p 1328.

2. Cf. Léon Bourgeois, *Pour la Société des Nations*.

Mais depuis, des traités particuliers d'arbitrage ont été conclus entre plusieurs Etats et l'heure paraît particulièrement bien choisie pour reprendre des tentatives en vue de l'arbitrage international obligatoire.

Même incomplète, l'œuvre des conférences de La Haye eut été fort importante pourtant si l'on avait ménagé des sanctions sérieuses pour la violation des règles adoptées, mais il n'y en avait point. Les divers Etats s'engageaient à respecter certaines prescriptions, mais ils ne s'engageaient pas à intervenir contre les cosignataires qui ne feraient point honneur à leur signature. Dès lors, les règlements admis à La Haye n'avaient plus guère qu'une portée théorique. C'est la différence entre la neutralité garantie et la neutralité déclarée. Dans cette dernière, les Puissances ne prennent qu'un engagement, celui de respecter la neutralité d'un pays déterminé ; dans la première ils vont plus loin ; non seulement ils décident de respecter eux-mêmes une neutralité, mais ils s'engagent encore à la faire respecter. Ce qu'il eut fallu, c'est que les signataires des Conventions de La Haye contractent l'obligation de mettre leurs forces au service des règles adoptées. Il n'est pas douteux que si la Société des Nations se constitue, ce sera l'engagement essentiel que devront prendre ses divers membres.

Cela fait, quel Etat oserait se mettre en conflit avec l'organisme nouveau ? Il irait à une défaite certaine

et à brève échéance. Il serait en outre contraint de réparer toutes les suites de la catastrophe qu'il aurait injustement et follement provoquée. Une telle perspective ne serait-elle pas de nature à rendre bien rares les guerres futures ?

Qu'on décide donc de mettre la réparation des dommages de guerre à la charge du pays qui déclanchera abusivement le conflit. La conscience universelle y trouvera un soulagement et la Paix perpétuelle, qui depuis des siècles a été le rêve des âmes les plus hautes, deviendra une réalité.

Vu : Le Doyen
F. LARNAUDE

Vu : le Président de la thèse,
PIÉDELIÈVRE

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
POINCARÉ

BIBLIOGRAPHIE

Rousseau (J.-J.). — Contrat social.

Taine. — La Révolution.

Planiol. — Traité élémentaire de Droit civil.

Jèze. — La Réparation intégrale des dommages de guerre.

Desplas. — Rapport à la Chambre des députés sur la Réparation des dommages causés par les faits de guerre.

Faure (F.). — Cours de Doctorat, 1914-1915.

Jèze. — Principes généraux du Droit administratif.

Berthélemy. — Eléments de Droit administratif.

Jacquelin. — Cours de Doctorat.

Hauriou — Droit administratif.

Laferrière. — Jurisprudence administrative et recours contentieux.

Teissier. — Responsabilité de la puissance publique.

Ducrocq. — Droit administratif.

Blakstone. — Commentaries.

Thiers. — De la propriété.

Jacquelin. — Le Droit social.

Lyon-Caen et Renault. — Droit commercial.

Larnaude. — Cours de Doctorat, 1915-1916.

Carré de Malberg. — Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre.

Despagnet. — Droit international public.

Léon Bourgeois. — Pour la Société des Nations.

Weiss. — La Réparation des dommages par la guerre de 1914-1915 au point de vue du Droit international.

OUVRAGES CONSULTÉS

Publications du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages de guerre (Président, M. Larnaude).

La réparation des Dommages de guerre (Conférences faites à l'Ecole des Hautes Etudes sociales, par MM. Larnaude, Berthélemy Joseph, Barthélemy André Weiss, Louis Rolland, Jacques Hermant).

Le Droit à indemnité et les dommages de guerre d'après J.-H. Ralston. Une opinion nord-américaine (Revue générale de Droit international public, novembre, décembre 1917).

Une Ligue des nations comme garantie d'une paix durable est-elle possible ? Antoine Frangulis, 1917.

Les dommages de guerre devant le Parlement, par Paul Delombre, ancien ministre.

Association française pour la Société des Nations (Discours prononcé à l'Assemblée générale constitutive, 10 novembre 1918. Léon Bourgeois).

L'Ere Wilson. La Société des Nations, par Maxime Leroy.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Avant-propos.....	5
Introduction.....	7
CHAPITRE PREMIER. — Historique.....	11
CHAPITRE II. — La Jurisprudence.....	23
CHAPITRE III. — La Doctrine.....	43
CHAPITRE IV. — Le Droit social.....	65
CHAPITRE V. — Une Solution nouvelle.....	77
CHAPITRE VI. — Conclusion.....	83
Bibliographie.....	89

